Report of the Judicial Remuneration Commission

For the years 2.001-2.003

Contents

Letter of transmittal and recommendations.....TAB A

Letter concerning Commission operations.....TAB B

Tabled by Hon. Mr. Green
Wednesday November 21, 2001

April 11. 2001

The Hon. Bradley Green. Q.C. .
Minister of Justice.
Province of New Brunswick.
Fredericton N.B.

Dear Minister:

With this submission of the report of the Judicial Remuneration Commission for 2.001. I am attaching, on behalf of its members. some proposals which we believe would improve the future operation of the Commission.

They will be found in this document in a letter to you following the actual recommendations.

I would also note that the Commission's work would have been virtually impossible without the unfailing assistance of the Hon. Camille Dumas. Chief Provincial Judge, Gordon F. Gregory, Q.C. of the Provincial Court Judges Association and Bruce Judah. Q.C. and Bryan Whitfield of the Department of Justice.

Yours truly.

Barry Tooke

Barry Tooke
Chairman.
Judicial Remuneration Commission

21 Grey Street.
Fredericton N.B.
E3B 1V6

The Judicial Remuneration Commission is pleased to submit its report for 2.001 regarding appropriate salaries and other amounts to be paid to Provincial Court Judges (PCJ), the chief judge and associate chief judge as well as appropriate pension. vacation and sick leave benefits to be provided to them.

Among the variety of matters which the Commission considered was remuneration of other members of the Judiciary in Canada together with factors which may justify the existence of differences between the remuneration of judges and that of other members of the judiciary in Canada. In addition. it weighed economic fairness affecting the remuneration of other persons paid out of the Consolidated fund.

The Commission received submissions from. and held hearings with the Province of New Brunswick. the Provincial Court Judges Association. and the Chief Judge. Submissions were also received from the New Brunswick Chapter of the Canadian Bar Association and the Law Society of New Brunswick.

PCJ Work load

The 25 PCJ deal with all criminal cases in New Brunswick except murder. Because of the nature. great variety and numbers of matters before them. they have no effective control over the docket of their court.

- more -

Most judgments are given orally because of the high number of cases which come before them and the need to proceed as quickly as possible since most cases are double booked. In addition, recent years have seen PCJ increasingly occupied with progressively complex matters involving the Canadian Charter of Rights and Freedoms and claims of aboriginal rights, which require written opinions.

Between April 1, 1999 and March 31, 2000, there were 48, 391 criminal and quasi-criminal cases before PCJs. Of those which are traffic violations, 46% were disposed of in five days or less. In addition, however, 4,795 charges involving youth and young offenders were dealt with by PCJ sitting as youth court judges.

In the same period, criminal appearances at the Court of Queen's Bench were 563 and have decreased over the past three years by an average of 10% per year.

Alone among provinces, New Brunswick has abandoned the system of Justices of the Peace, which makes up a separate court in all other provinces, and whose judges are paid up to, or in excess of, $80,000 a year. In New Brunswick, PCJ shoulder these duties, requiring, among other things, availability on a rotation basis for weekend duties.

Unlike their colleagues on the Court of Queen's Bench, PCJ cannot set aside time from their court appearances to write opinions on aboriginal or Charter cases, obligations they are forced to meet on days off or in the evenings, on cases which sometimes last for several weeks.

Criminal cases, particularly those involving drugs, which consume an increasing time for PCJ, are becoming far more complicated; and in many instances financial resources available to the defence are so substantial that the time devoted to dealing with these matters is concomitantly increased.

Finally, as the Province adopts more regulatory measures, such as it did recently to control the theft of wood from Crown lands, the burden on PCJ increases, since it is their court which deals with provincial and municipal offences.

None of this is to suggest that PCJ contribute more to the furtherance of justice in New Brunswick than do judges of the Court of Queen's Bench or that they should be paid more than their colleagues on this superior court.

However, unlike judges of the Court of Queen's Bench, PCJ do not have assistants to help them in researching opinions.

Legal Basis for how governments must deal with salaries and financial arrangements of PCJ

In 1997, as a result of legal suits brought in Prince Edward Island, British Columbia, Alberta and Manitoba about the way PCJ salaries had been dealt with, the Supreme Court of Canada issued a decision establishing the process by which provincial governments must approach salary and other financial arrangements for PCJ. The summary sets out major principles which should govern the collective or institutional dimension of financial security for PCJ ; viz -

" 1. It is obvious to us that governments are free to reduce, increase, or freeze the salaries of provincial court judges, either as part of an overall economic measure which affects the salaries of all or some persons who are remunerated from public funds, or as part of a measure which is directed at provincial court judges as a class" .

"2. Provinces are under a constitutional obligation to establish bodies which are independent, effective, and objective, according to the criteria that I have laid down in these reasons. Any changes to or freezes in judicial remuneration require prior recourse to the independent body, which will review the proposed reduction or increase to, or freeze in, judicial remuneration. Any changes to or freezes in judicial renumeration made without prior recourse to the independent body are unconstitutional".

"3. As well, in order to guard against the possibility that government inaction could be used as a means of economic manipulation, by allowing judges' real wages to fall because of inflation, and in order to protect against the possibility that judicial salaries will fall below the adequate minimum guaranteed by judicial independence, the commission must convene if a fixed period of time (e.g. three to five years) has elapsed since its last report, in order to consider the adequacy of judges' salaries in light of the cost of living and other relevant factors".

"4.The recommendations of the independent body are non-binding. However, if the executive or legislature chooses to depart from these recommendations, it has to justify its decision according to a standard of simple rationality - if need be, in a court of law".

"5. Under no circumstances is it permissible for the judiciary to engage in negotiations over renumeration with the executive or representatives of the legislature. However, that does not preclude chief justices or judges , or bodies representing judges, from expressing concerns or making recommendations to governments regarding judicial remuneration". (Canada Supreme Court Reports. Part 1. 1997 Vol. 3, Pages 158-159)

Provisions 1 & 4 would seem to allow the Province to pay whatever salaries they wish, as long as it meets certain procedures about the appointment and duties of a remuneration commission. As well, it must prevent PCJ salaries from falling because it fails to index them to the cost of living. Also, it is unable to negotiate over salary or other financial conditions with the judges.

On the other hand, the Province - again under s 4 - must justify its decision to depart from recommendations of the Commission on the basis of what is called a standard of simple rationality which includes the possibility of finding itself in court to justify what it has done.

The prospect of having to face the Judges Association in court last Fall forced the Province to implement two-thirds of the earlier Judicial Remuneration Commission's recommendation, which it had declined to do in 1998.

Section 3 deals with the possibility that by doing nothing about a Commission's recommendations, a province may decrease judges' salaries either by not dealing with inflation or allowing their salaries to fall below "the adequate minimum guaranteed by judicial independence", an amount which is not spelled out.

There is no instance of a commission's recommendations being successfully ignored by a provincial government in Canada . It would appear therefore that despite the perception of a certain paradox among these principles, the force of a commission's recommendations is very considerable.

Economic Conditions Particular to New Brunswick

The Provincial Court Act, which establishes this Commission, requires the Commission to consider the economic situation in New Brunswick when formulating its recommendations.

In making it clear that provincial rather than national considerations should be paramount in our deliberations (though the Act does say we can look at other factors) this could result in a claim that general economic hardship in New Brunswick prevents the Government from accepting Commission recommendations.

The economic situation of the province is measured not only by a variety of financial factors, such as provincial expenditures and revenues, federal transfers, public service salaries, private sector wages, debt servicing ratios, provincial output, effect of corporate and income taxes, industrial growth, etc., but also by opinions which the government may have on the political significance of these and related matters.

Thus, at various times of a government's cycle, the economic situation may be considered bright or dismal, depending upon economic and political analyses of various measurements of input and output.

What level of salaries of PCJ and the other financial arrangements constitute unacceptable economic pressure depends on the significance of the cost of proposed salary to the general cost of related government activities and its wage packet, as well as to the existence of a broadly-based wage restraint policy, together with the relationship which the Supreme Court decision manner of setting PCJ salaries has with other wage negotiations.

In the year ending March 31, 2000, the total cost of justice to the government of New Brunswick was $133,825,656, of which (using the widely-accepted calculation of 80% to represent the cost of salaries) salaries accounted for approximately $107,000,000.

Commenting upon his budget March 27 last, the Provincial Finance minister gave no indication of any financial difficulty facing New Brunswick. He announced instead tax decreases, expenditure increases and the establishment of a $100 million contingency fund.

The existence of a consistently-enforced policy of negotiated wage restraint is, at best, unclear. We have noted that the settlement with the nurses for example, at 9.5 % for the first year and 1.5% thereafter, was well in excess of the announced limit of 1.5% a year. Demands of doctors and the court stenographers are being dealt with by compulsory arbitration, a situation which generally results in settlements higher than the employer would have wished. Hospital employees, following back-to-work legislation, received two percent per year, rather than the 1.5%.

Given the magnitude of the expenditures of the Department of Justice, the small number of PCJ, the general economic situation in New Brunswick and the inconsistency of wage restraint, the Commission can only conclude that it is unlikely that financial difficulty would stand in the way of a considered recommendation.

As far as a relationship is concerned between the way in which judges' salaries are decided and the manner in which other persons paid by the Province of New Brunswick are treated, there is none.

o Relationship of PCJ salaries to those of the Judges of the Court of Queen's Bench

The pool of New Brunswick lawyers from which PCJ are chosen is the same as that from which the Court of Queen's Bench judges are selected. Only the paymaster is different. It would be irresponsible of the Commission not to look at the relationship.

The PCJ, the Law Society of New Brunswick and the N.B. Chapter of the Canadian Bar, either want PCJ to achieve salary parity with the Court of Queen's Bench judges or, short of that, a salary based upon a fixed relative percentage.

The Province rejects this because Queen's Bench judges' salaries are set by the Government of Canada on a national basis to take into account levels necessary to attract candidates in Toronto, for example, where salaries for private lawyers are much higher than they are in New Brunswick.

The Province notes also that to simply connect PCJ salaries with those of a another court paid by another government would make the work of this Commission irrelevant. It denies that PCJ are in any way second class members of the judiciary because they are paid less than the Queen's Bench. However, it does insist on a distinction between an inferior court, in this case the Provincial Court, and a superior

court. The Court of Queen's Bench, which can be traced to the early 18th century in Britain and is reflected in salary differences.

Those in favour of raising PCJ to the same salary as members of the Court of Queen's Bench believe that their greater responsibilities warrant it.

Without wishing to debate the merits of the development of the court system over the past 300 years, the Commission feels that the wage difference between PCJ and members of the Court of Queen's Bench cannot be ignored.

The only persons, in fact, whose job and method of appointment are similar to the PCJ in New Brunswick are judges of the Court of Queen's Bench.

However, recognising this is different from insisting either on parity with the salaries or in establishing some lock-step arrangement which would keep PCJ remuneration at a constant percentage, either above or below Court of Queen's Bench salaries.

The Supreme Court decision on the one hand acknowledges the constitutional right of provinces to pay judges, or treat them how they wish; and, on the other, recognises the force of Section 11 of the Canadian Charter of Rights and Freedom.

This, among other enablements, guarantees that a person charged with an offence shall " be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal".

The Commission views its task as one of understanding the natural disposition of the Province to exercise its jurisdiction over PCJ and a need that it meet the obligations imposed by Section 11 of the Constitution and the Supreme Court decision. It therefore endorses the notion that its job is more than to simply attach PCJ salaries to those of members of the Court of Queen's Bench.

Salary Proposal

In their submission, the Province notes that since the PCJ received a 40% increase within the last six months or so, there is no reason to consider a further increase.

The effect of this would be to freeze the salaries of PCJ for three years, except, presumably, for a cost-of-living adjustment which all employees get.

The reason that this large increase occurred when it did, was that the Province did not pay what the last Commission recommended.

Faced with the prospect of having to answer in court for its failure to implement two-thirds of the recommendations of the Judicial Remuneration Commission in 1998, the Province capitulated. But PCJ received no compensation for the fact that one-half of this amount was paid a year late and PCJ were deprived of $2,000 in indexing when the Province chose to index their salaries on the basis of the fiscal, rather than calendar year.

It is the view of this Commission that the suggestion made by the Province that nothing be paid for a further three years would be in violation of the the Supreme Court ruling.

What an actual increase should be over a three-year period depends partly on the evidence of wage and salary policies of the Province and its economic situation, to which reference has been made earlier, as well as to the requirements of the Supreme Court ruling and the relationship between the PCJ salary and that of the Court of Queen's Bench.

Over the past few months, it has become evident that the Province has paid, or anticipates paying, salary increases which are in excess of their publicly-stated wage guideline of 1.5% per year.

Nurses, because they were regarded as needing a "one-time" increase of eight per cent to make their salaries competitive, received 9.5% for the first year, and 1.5% after that.

As was noted in the section of this report dealing with the province's economic situation, doctors and court stenographers will have their salaries set by compulsory arbitration which may result in higher salaries than the Province's hopes. Hospital workers, forced back to work through legislation, received increases in excess of the wage guidelines.

The Province receives an equalisation transfer from the Government of Canada, which guarantees that all provinces provide an equal level of public service, which would include judges.

According to figures contained in the submission of the Province to this Commission, New Brunswick reported personal income per capita in 1999 equal to 85% of the Canadian average.

Considering these factors and the prospect of salaries of Judges of the Queen's Bench rising to just over $200,000, and continuing to rise by about $2,000, it is proposed that PCJ receive 8% in the first year and a further 5% in the succeeding two years to keep them in reasonable relationship to judges of the Court of Queen's Bench.

This would result in an annual salary as follows, beginning January 1, 2001 and effective on the same date in the succeeding two years:

2,001 - $154,018

2,002 - $161,709

2,003 - $169,805

In addition, the Commission recommends that the Province apply to these annual salary amounts, the New Brunswick Industrial Aggregate Index, as published by Statistics Canada, to be effective the beginning of each calendar year starting in 2,001 and continuing until 2,003 and the $10,000 and $5,000 addition to the judges' salary, to the Chief Judge and Associate Chief Judge, respectively.

In this third year, the annual salaries of PCJ would be approximately $30,000 less than the salaries of judges of the Court of Queen's Bench, and marginally lower than the percentage that New Brunswick's personal income per capita was in 1999 of the national average.

Pension

The Commission recommends that the post-retirement spousal benefit contained in the pension provisions of the Provincial Court Act be amended to make it consistent with similar provisions of the Provincial Judges Pension Act.

Vacation

The Commission recommends that judges be given 30 days of holidays, regardless of years of service.

Sabbatical Leave

The commission notes that the Province is willing to undertake discussions with the Chief Judge on sabbatical leaves and encourages it to do so.

Health Care

The Commission recommends that health care coverage be changed so that it provides private accommodation in hospitals as well as 100% of hearing and vision care.

Life Insurance

The Commission recommends that judges be allowed to purchase life insurance coverage in excess of $500,000 to an aggregate maximum of five times salary.

The Commission, acknowledging that kilometrage costs are not income, and therefore beyond its mandate, encourages the Province to consider an increase in the amount per kilometre which may be claimed by judges, considering the increasing amount of travel which is necessary to properly cover court hearings in New Brunswick.

Finally, the Commission applauds the Province's proposal to pay 50% of "reasonably incurred representational costs of the (Provincial Court Judges Association" in presenting submissions to this Commission and is prepared to assist in any way it can to facilitate this.

All of which is respectively submitted by the Judicial Remuneration Commission , this 11th day of April, 2001.

Barry Toole, Chairman Denise Leger Fred Drummie

April 11, 2001

The Hon. Bradley Green, Q.C.,
Minister of Justice.
Province of New Brunswick.
Fredericton N.B.

Dear Minister:

Following completion of our report for the year 2,001, the members of the Judicial Remuneration Commission wish to make proposals which they believe would improve future operations of the Commission.

The first is that the time be lengthened to at least six months between the appointment of the Commission's members and the date at which their report is expected.

The reason is that the period granted to familiarise one's self with the background and analysis of information necessary to make considered recommendations is astonishingly short - being three months at the most - or even less, should appointments be made late as they were this year, which was why we asked you to extend our deadline to April 11. This shortness of time also affects the preparation of submissions and other useful material by the various parties most directly affected by the Commission's work and inhibits the Commission members from becoming more directly familiar with their operations.

There is a further problem, which would be ameliorated by having a longer period in which to prepare the report, and that is the election, by the two members, of a chairman. Since there is no particular process for this procedure, apart from having to avoid the appearance of bias and to meet various requirements in the Provincial Court Act, it may take some time to complete. Allowing a period for deciding on a chairman, which extends even into the beginning of the year for when the recommendations are being made, would be most helpful.

- more -

It appears that there is no practical impediment to such a change since the Commission is appointed for three years; which brings us to our second proposal, which deals with transition to this new system.

Despite the difficulties referred to above, the members of the current Commission have made themselves familiar with the extensive historic, federal, inter-provincial, legal and Constitutional background of the subject, and analysis of which are required for its deliberations; and so had the first Commission.

For the greater part of the three year-appointment of the Commission, nothing is expected of it unless the Province or the Chief Judge formally requires something particular.

From the stand-point of the Province, and other parties directly affected, a change in the membership of this Commission at the end of its term would seem to be wasteful.

This Commission proposes therefore, that in transition to the system proposed earlier, we be mandated to make the recommendations for the years beginning 2,004 to 2,006; and that the newly constituted Commission appointed in 2,004 deliberate on matters affecting the years 2,007,2,008 and 2,009.

Should you have any questions about these suggestions, we are, of course, prepared to meet with you and representatives of the Provincial Court Judges Association.

Yours truly,

Barry Toole,
Chairman,
Judicial Remuneration Commission.

21 Grey Street,
Fredericton N.B.
E3B 1V6.

21, rue Grey
Fredericton (N.-B.)
E3B IV6

Rapport de la Commission sur la rémunération des juges pour les années 2001 à 2003

TABLE DES MATIÈRES

Lettre de transmission et recommandations.....ONGLET A

Lettre concernant le fonctionnement de la Commission.....ONGLET B

11 avril 2001

L'honorable Bradley Green, c.r.
Ministre de la Justice
Province du Nouveau-Brunswick
Fredericton (N.-B.)

Monsieur le Ministre,

Je fais accompagner au nom de ses membres, le rapport de la Commission sur la rémunération des juges pour l'année 2001, de propositions qui, selon nous, amélioreront le fonctionnement de la Commission dans l'avenir.

Le texte des recommandations est suivi d'une lettre qui vous est adressée à cet égard.

Je tiens également à faire remarquer qu'il aurait été pratiquement impossible pour la Commission de faire son travail sans l'assistance infaillible de l'honorable Camille Dumas, juge en chef de la Cour provinciale, de M[e] Gordon F. Gregory, c.r., de l'Association des juges de la Cour provinciale, ainsi que de M[es] Bruce Judah, c.r., et Bryan Whitfield, du ministère de la Justice.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

Le président de la Commission sur la rémunération des juges,

Barry Toole

La Commission sur la rémunération des juges est heureuse de présenter son rapport pour l'année 2001 concernant le traitement et autres montants appropriés à verser aux juges de la Cour provinciale, au juge en chef et au juge en chef associé ainsi que les prestations de pension, de vacances et de congé de maladie à leur fournir.

Entre autres facteurs, la Commission a pris en considération la rémunération versée aux autres membres de la magistrature du Canada ainsi que les facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent entre la rémunération des juges et celle des autres membres de la magistrature du Canada. En outre, elle a tenu compte de l'équité économique, y compris la rémunération versée à d'autres personnes et prélevée sur le Fonds consolidé.

La Commission a reçu des soumissions émanant de la province du Nouveau-Brunswick, de l'Association des juges de la Cour provinciale et du juge en chef. Elle a également tenu des audiences avec ces intervenants. Elle a par ailleurs reçu des soumissions de la division du Nouveau-Brunswick de l'Association du Barreau canadien et du Barreau du Nouveau-Brunswick.

Charge de travail des juges de la Cour provinciale

Les 25 juges de la Cour provinciale instruisent toutes les affaires criminelles au Nouveau-Brunswick, hormis les cas de meurtre. En raison de la nature, de la grande variété et du nombre des affaires dont ils sont saisis, l'établissement du rôle de leur cour est indépendant de leur volonté.

La plupart des jugements sont rendus oralement en raison du grand nombre de causes dont ils sont saisis et de la nécessité de procéder avec la plus grande célérité puisque la plupart des affaires sont inscrites au rôle en double. En outre, ces dernières années, les juges de la Cour provinciale ont eu à entendre de plus en plus de causes progressivement complexes ayant trait à la *Charte canadienne des droits et libertés* et aux revendications des droits des Autochtones, affaires qui nécessitent des décisions écrites.

Du 1er avril 1999 au 31 mars 2000, les juges de la Cour provinciale ont instruit 48 391 affaires criminelles et quasi-criminelles. Parmi celles qui avaient trait aux violations du code de la route, 46 % ont été jugées en cinq jours ou moins. En outre, les juges de la Cour provinciale siégeant à titre de juges du tribunal pour adolescents ont été saisis de 4 795 accusations ayant trait aux jeunes et aux jeunes contrevenants.

Au cours de la même période, la Cour du Banc de la Reine a jugé 563 affaires criminelles; au cours des trois dernières années, ce chiffre a baissé de 10 % en moyenne par année.

Parmi les provinces, le Nouveau-Brunswick est la seule province qui a abandonné le système des juges de paix, qui constitue un tribunal distinct dans toutes les autres provinces et dont les juges reçoivent jusqu'à concurrence de 80 000 $ par année ou plus. Au Nouveau-Brunswick, les juges de la Cour provinciale exercent ces fonctions, ce qui exige d'eux entre autres, qu'ils soient prêts à assurer la rotation pendant les fins de semaine.

Contrairement à leurs collègues de la Cour du Banc de la Reine, les juges de la Cour provinciale ne peuvent se réserver du temps de séance à la rédaction de décisions sur les causes ayant trait aux droits des Autochtones ou à la *Charte* – obligations dont ils doivent s'acquitter pendant leurs jours de repos ou en soirée – ou sur les affaires qui durent parfois plusieurs semaines.

Les affaires criminelles, particulièrement celles qui portent sur les stupéfiants et qui occupent de plus en plus le temps des juges de la Cour provinciale, deviennent beaucoup plus complexes; dans plusieurs cas, les ressources financières dont dispose la défense sont si considérables que le temps consacré à ces affaires est augmenté d'autant.

Enfin, du fait de l'adoption par la province d'un plus grand nombre de mesures réglementaires, comme elle l'a fait récemment pour lutter contre le vol de bois sur les terres de la

Couronne, le fardeau des juges de la Cour provinciale augmente, puisque c'est cette Cour qui traite les infractions aux lois provinciales et aux arrêtés municipaux.

Loin de nous l'idée de donner à entendre que les juges de la Cour provinciale contribuent davantage à la justice au Nouveau-Brunswick que les juges de la Cour du Banc de la Reine ou encore qu'ils devraient recevoir une rémunération supérieure à celle que reçoivent leurs collègues de cette cour supérieure.

Ce qu'il faut dire, toutefois, c'est que, contrairement aux juges de la Cour du Banc de la Reine, les juges de la Cour provinciale n'ont pas d'assistants qui les aident dans leurs recherches pour la rédaction de leurs décisions.

Fondement juridique de la procédure de fixation du traitement des juges de la Cour provinciale et des arrangements financiers les concernant

En 1997, à la suite de poursuites judiciaires intentées à l'Île-du-Prince-Édouard, en Colombie-Britannique, en Alberta et au Manitoba au sujet de la procédure de fixation du traitement des juges de la Cour provinciale, la Cour suprême du Canada a rendu une décision dans laquelle elle précise la manière dont les gouvernements provinciaux doivent procéder pour fixer le traitement des juges de la Cour provinciale et établir d'autres arrangements financiers les concernant. Le résumé qui suit énonce les principes généraux qui doivent gouverner la dimension collective ou institutionnelle de la sécurité financière des juges de la Cour provinciale:

1. Il est clair à nos yeux que les gouvernements sont libres de réduire, de hausser ou encore de bloquer les traitements des juges des cours provinciales, soit dans le cadre d'une mesure économique générale visant l'ensemble des personnes rémunérées sur les fonds publics ou certaines d'entre elles, soit dans le cadre d'une mesure visant les juges en tant que catégorie.

2. Les provinces ont l'obligation constitutionnelle d'établir des organismes indépendants, efficaces et objectifs, conformément aux critères que j'ai exposés dans les présents motifs. Les traitements des juges ne peuvent être modifiés ou bloqués qu'après avoir eu recours à un organisme indépendant, qui examinera la mesure proposée -- réduction, hausse ou blocage des traitements. Toute mesure de cette nature prise sans avoir eu recours au préalable à l'organisme indépendant est inconstitutionnelle.

3. De même, afin de parer à la possibilité que l'inaction du gouvernement puisse être utilisée comme moyen de manipulation financière, c'est-à-dire qu'on permette l'érosion par l'inflation des traitements réels des juges, et afin d'empêcher que les traitements des juges ne tombent sous le minimum suffisant garanti par le principe de l'indépendance de la magistrature, l'organisme indépendant doit se réunir après l'écoulement d'une période déterminée (par ex. trois à cinq ans) depuis la production de son dernier rapport, afin d'étudier le caractère adéquat des traitements des juges à la lumière du coût de la vie et d'autres facteurs pertinents.

4. Les recommandations de l'organisme indépendant ne sont pas obligatoires. Cependant, si le pouvoir exécutif ou législatif décide de ne pas les suivre, il doit justifier sa décision suivant la norme de la simple rationalité – au besoin devant une cour de justice.

6. Il n'est en aucune circonstance permis aux juges d'engager avec l'exécutif ou des représentants de la législature des négociations concernant leur rémunération. Toutefois, cela n'empêche pas les juges, les juges en chef ou les organisations représentant les juges de faire part au gouvernement concerné de leurs préoccupations concernant le caractère adéquat de la rémunération des juges, ni de présenter des

observations à cet égard. (Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada, partie 1, 1997, vol. 3, pages 158 et 159).

D'une part, les premier et quatrième principes semblent permettre à la province de verser le traitement qu'elle veut tant qu'elle se conforme à certaines procédures relatives à la nomination et aux fonctions d'une commission sur la rémunération. Par ailleurs, elle ne doit pas permettre que le traitement des juges de la Cour provinciale tombe parce qu'elle a omis de l'indexer au coût de la vie. De plus, elle ne peut engager des négociations avec les juges concernant leur traitement et autres conditions financières.

D'autre part, la province – toujours en vertu du quatrième principe – doit justifier sa décision de ne pas suivre les recommandations de la Commission, sur le fondement de ce qu'on appelle la norme de la simple rationalité, ce qui comprend la possibilité pour elle de se retrouver devant une cour de justice pour justifier le bien-fondé des mesures qu'elle a prises.

La perspective de confronter l'Association des juges devant une cour de justice l'automne dernier a forcé la province à mettre en oeuvre les deux tiers des recommandations de la Commission antérieure sur la rémunération des juges qu'elle avait refusé de suivre en 1998.

Le troisième principe porte sur de la possibilité qu'en ignorant les recommandations d'une commission, une province peut réduire les traitements des juges soit par suite de l'érosion par l'inflation, soit en permettant que leurs traitements tombent « sous le minimum suffisant garanti par le principe de l'indépendance de la magistrature », montant que la décision ne fixe pas.

Aucun gouvernement provincial au Canada n'a encore refusé de donner suite aux recommandations d'une commission. Il semble donc que, malgré la perception de l'existence d'un certain paradoxe caractérisant ces principes, le poids des recommandations d'une commission demeure très considérable.

Conjoncture économique particulière au Nouveau-Brunswick

La *Loi sur la Cour provinciale*, qui établit la Commission, exige que celle-ci prenne en considération la situation économique du Nouveau-Brunswick lorsqu'elle formule ses recommandations.

Le fait de préciser que des considérations provinciales plutôt que nationales doivent être prépondérantes dans nos délibérations (même si la Loi nous autorise à tenir compte d'autres facteurs) pourrait permettre d'affirmer que la conjoncture économique générale difficile du Nouveau-Brunswick empêche le gouvernement d'accepter les recommandations de la Commission.

La situation économique de la province est évaluée non seulement en fonction d'une variété de facteurs financiers, tels que, notamment les dépenses et les recettes de la province, les transferts fédéraux, les salaires des fonctionnaires, les salaires du secteur privé, les ratios du service de la dette, la production provinciale, l'effet de l'impôt des sociétés et de l'impôt sur le revenu, la croissance industrielle, mais également par rapport à ce que le gouvernement pourrait penser à propos de l'importance politique de ces facteurs et d'autres questions connexes.

Ainsi, à divers moment au cours du mandat d'un gouvernement, la situation économique peut-être considérée comme saine ou désastreuse, selon les analyses économiques et politiques de diverses mesures des intrants et des extrants.

Le montant de la rémunération et des autres arrangements financiers des juges de la Cour provinciale qui constitue une pression économique inacceptable dépend, d'abord, de l'importance du coût du traitement proposé par rapport au coût général des activités

gouvernementales connexes et de son enveloppe salariale, ensuite, de l'existence d'une mesure générale de compression des salaires, enfin du rapport existant entre la manière dont la décision de la Cour suprême prévoit que le traitement des juges de la Cour provinciale doit être fixé et d'autres négociations salariales.

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2000, le coût total de l'administration de la justice pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick était de 133 825 656 $; sur cette somme (en se servant du facteur généralement accepté de 80 % comme représentant les salaires), les salaires représentaient environ 107 000 000 $.

Parlant de son budget du 27 mars dernier, le ministre provincial des Finances n'a nullement donné à entendre que le Nouveau-Brunswick se trouve en difficulté financière. Il a plutôt annoncé des baisses d'impôts, des augmentations de dépenses et la création d'un fonds d'urgence de 100 millions de dollars.

L'existence d'une politique de compression des salaires appliquée de manière uniforme est, au mieux, difficile à saisir. Nous avons noté, par exemple, que le règlement conclu avec les infirmières et les infirmiers qui prévoit une augmentation de 9,5 % pour la première année et 1,5 % par année par la suite dépasse de loin la limite annoncée de 1,5 % par année. Les revendications salariales des médecins et des sténographes judiciaires font actuellement l'objet d'un arbitrage obligatoire, situation qui se solde généralement par des règlements beaucoup plus élevés que ne l'aurait préféré l'employeur. À la suite d'une loi de retour au travail, le personnel hospitalier a reçu 2 % par année au lieu du 1,5 %.

Vu l'ampleur des dépenses du ministère de la Justice, le nombre peu élevé des juges de la Cour provinciale, la situation économique générale du Nouveau-Brunswick et l'application inconstante de la politique de compression des salaires, la Commission ne peut que conclure qu'il est peu vraisemblable que les difficultés financières feraient obstacle à une recommandation éclairée.

Il n'existe aucun rapport entre la façon dont le traitement des juges est fixé et la façon dont sont traitées les autres personnes payées par la province du Nouveau-Brunswick.

Rapport entre le traitement des juges de la Cour provinciale et celui des juges de la Cour du Banc de la Reine

Les juges de la Cour provinciale sont choisis parmi le même bassin d'avocats que les juges de la Cour du Banc de la Reine. Seul leur payeur est différent. Il serait donc irresponsable pour la Commission de ne pas examiner le rapport entre le traitement des deux groupes de juges.

Les juges de la Cour provinciale, le Barreau du Nouveau-Brunswick et la division du Nouveau-Brunswick de l'Association du Barreau canadien demandent la parité salariale entre les juges de la Cour provinciale et ceux de la Cour du Banc de la Reine, sinon, un salaire fondé sur un pourcentage relatif fixe.

La province rejette cette perspective parce que le traitement des juges de la Cour du Banc de la Reine est fixé par le gouvernement du Canada sur une base nationale tenant compte de niveaux nécessaires pour attirer des candidats de Toronto, par exemple, où les salaires des avocats de pratique privée sont beaucoup plus élevés qu'ils ne le sont au Nouveau-Brunswick.

La province ajoute que le fait de lier simplement le salaire des juges de la Cour provinciale à celui des juges d'une autre cour payés par un autre gouvernement rendrait le travail de la Commission inutile. Elle rejette catégoriquement la suggestion suivant laquelle les juges de la Cour provinciale sont des membres de deuxième classe de la magistrature parce que leur traitement est inférieur à celui des juges de la Cour du Banc de la Reine. Toutefois, elle insiste sur le fait qu'il importe de faire une distinction entre une cour inférieure, la Cour provinciale ici, et une cour supérieure, la Cour du Banc de la Reine, laquelle remonte au début du XVIII^{e} siècle en Grande-Bretagne et qui se reflète dans les différences salariales.

Ceux qui estiment qu'il y a lieu de placer les juges de la Cour provinciale au même

niveau salarial que les juges de la Cour du Banc de la Reine expliquent leur position en évoquant les plus grandes responsabilités des premiers.

Sans vouloir débattre le bien-fondé du développement du système judiciaire au cours des 300 dernières années, la Commission estime qu'on ne peut ignorer la différence salariale entre les juges de la Cour provinciale et les juges de la Cour du Banc de la Reine.

En fait, les juges de la Cour du Banc de la Reine sont les seules personnes dont le travail et le mode de nomination sont semblables à ceux des juges de la Cour provinciale au Nouveau-Brunswick.

Toutefois, c'est une chose que de reconnaître cette réalité, mais c'en est une autre d'insister sur la parité salariale entre les juges de la Cour provinciale et ceux de la Cour du Banc de la Reine ou sur un système de pourcentage fixe qui maintiendrait la rémunération des juges de la Cour provinciale à un pourcentage constant, soit au-dessus, soit au-dessous de la rémunération des juges de la Cour du Banc de la Reine.

La décision de la Cour suprême reconnaît deux réalités : d'une part, le droit constitutionnel des provinces de payer les juges ou de les traiter comme elles le veulent et, d'autre part, le poids de l'article 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Entre autres garanties, cette disposition prévoit que tout inculpé « a le droit d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable ».

La Commission estime que sa fonction est de comprendre le penchant naturel de la province d'exercer sa compétence à l'égard des juges de la Cour provinciale, et la nécessité pour elle de s'acquitter de ses obligations au double titre de l'article 11 de la *Constitution* et de la décision de la Cour suprême. Aussi fait-elle sienne la notion selon laquelle sa fonction est plus grande que celle de rattacher simplement la rémunération des juges de la Cour provinciale à celle

des juges de la Cour du Banc de la Reine.

Proposition salariale

Dans sa soumission, la province fait remarquer qu'il n'était pas nécessaire d'envisager une autre augmentation salariale pour les juges de la Cour provinciale puisqu'ils avaient reçu une augmentation salariale de 40 % au cours des six derniers mois environ.

Il en résulterait un blocage du traitement des juges de la Cour provinciale pendant trois ans, à l'exception peut-être du rajustement au titre du coût de la vie que tous les employés reçoivent.

La raison pour laquelle cette augmentation considérable a été accordée à ce moment-là est parce que la province n'avait pas payé ce qui avait été recommandé par l'ancienne Commission.

Devant la perspective de se retrouver devant les tribunaux pour répondre de son omission de mettre en oeuvre les deux tiers des recommandations de la Commission sur la rémunération des juges de 1998, la province a capitulé. Mais les juges de la Cour provinciale n'ont pas été indemnisés pour le fait que la moitié de ce montant avait été payé avec un an de retard et ils avaient perdu 2 000 $ par suite de la réindexation de leur traitement en fonction de l'exercice fiscal au lieu de l'année civile.

La Commission est d'avis que la proposition de la province selon laquelle le statu quo salarial devrait être observé pour une autre période de trois ans constituerait une violation de la décision de la Cour suprême.

Le montant réel de l'augmentation sur une période de 3 ans dépendrait en partie de la preuve de la politique salariale de la province et de sa situation économique évoquée plus tôt ainsi que des exigences de la décision de la Cour suprême et du rapport entre le traitement des juges de la Cour provinciale et celui des juges de la Cour du Banc de la Reine.

Au cours des cinq derniers mois, il est devenu évident que la province a payé ou s'attend de payer des augmentations salariales qui dépassent son chiffre publiquement annoncé de 1,5 % par année.

Les infirmières et les infirmiers ont reçu 9 % pour la première année et 1,5 % par la suite parce qu'on avait reconnu qu'un ajustement « unique » de 8 % était devenu nécessaire pour rendre leur salaire concurrentiel.

Comme on l'a fait remarquer dans la partie du présent rapport ayant trait à la situation économique de la province, le traitement des médecins et des sténographes judiciaires sera fixé par arbitrage obligatoire, le résultat pouvant être des augmentations plus élevées que ne le souhaite la province. Le personnel hospitalier, forcé à rentrer au travail par une loi de retour travail, a reçu des augmentations dépassant la ligne directrice salariale de la province.

La province reçoit un transfert de péréquation du gouvernement du Canada qui garantit que toutes les provinces offrent des services publics de niveau équivalent, ce qui comprendrait les services que rendent les juges.

Selon les chiffres figurant dans la soumission de la province, le revenu personnel par tête au Nouveau-Brunswick pour l'année 1999 était de 85 % de la moyenne canadienne.

Compte tenu de ces facteurs et de la perspective que le traitement des juges de la Cour du Banc de la Reine augmentera un peu au-delà de 200 000 $ et qu'il continuera d'augmenter d'environ 2 000 $, la Commission propose que les juges de la Cour provinciale reçoivent une augmentation de 8 % au cours de la première année et une augmentation additionnelle de 5 % pour les deux années suivantes de façon que soit maintenu un rapport acceptable entre la rémunération des juges de la Cour provinciale avec celle des juges de la Cour du Banc de la Reine.

Il en résulterait un traitement annuel comme suit, à compter du 1er janvier 2001 et à la même date au cours des deux années suivantes :

2001 – 154 018 $
2002 – 161 709 $
2003 – 169 805 $

En outre, la Commission recommande que la province applique à ces montants l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques du Nouveau-Brunswick, publié par Statistique Canada, au début de chaque année civile à compter de 2001, et ainsi de suite jusqu'en 2003. La province doit également verser un supplément de 10 000 $ et de 5 000 $ respectivement au salaire du juge en chef et à celui du juge en chef associé.

Au cours de la troisième année, le traitement annuel des juges de la Cour provinciale serait d'environ 30 000 $ de moins que le traitement des juges de la Cour du Banc de la Reine, et légèrement inférieur au pourcentage que représentait le revenu personnel par tête du Nouveau-Brunswick par rapport à la moyenne nationale de 1999.

Pension

La Commission recommande que les dispositions de la *Loi sur la Cour provinciale* portant sur la prestation de conjoint après retraite soient modifiées pour les rendre conformes aux dispositions semblables de la *Loi sur la pension des juges de la Cour provinciale*.

Vacances

La Commission recommande que les juges aient droit à 30 jours de vacances, indépendamment de leur nombre d'années de service.

Congé sabbatique

La Commission prend acte que la province est prête à entreprendre des discussions avec le juge en chef concernant les congés sabbatiques et encourage celle-ci à aller dans ce sens.

Soins de santé

La Commission recommande que le régime d'assurance médicale soit modifié de façon à accorder une chambre privée en cas d'hospitalisation et la prise en charge de 100 % des soins de la vue et de l'ouie.

Assurance vie

La Commission recommande que les juges soient autorisés à souscrire une couverture d'assurance vie au-delà de 500 000 $ jusqu'à concurrence de 5 fois le salaire reçu.

Reconnaissant que le coût du kilométrage ne constitue pas un revenu et qu'il outrepasse donc son mandat, la Commission encourage la province à examiner la possibilité d'augmenter le kilométrage que reçoivent les juges, vu la nécessité pour eux de voyager de plus en plus pour entendre toutes les causes dans la province.

Enfin, elle applaudit la proposition de la province de payer la moitié des frais entraînés pour la représentation de l'Association des juges de la Cour provinciale devant la Commission et est disposée à tout faire pour faciliter l'adoption de cette proposition.

Le tout étant soumis en toute déférence le 11 avril 2001 par la Commission sur la rémunération des juges.

Barry Toole, président Denise Leger Fred Drummie

11 avril 2001

L'honorable Bradley Green, c.r.
Ministre de la Justice
Province du Nouveau-Brunswick
Fredericton (N.-B.)

Monsieur le Ministre,

Pour faire suite à notre rapport pour l'année 2001, les membres de la Commission sur la rémunération des juges désirent formuler des propositions qui, estiment-ils, amélioreront le fonctionnement de la Commission dans l'avenir.

La première proposition serait de prolonger jusqu'à concurrence de six mois au moins l'intervalle entre la nomination des membres de la Commission et la date prévue pour la remise de leur rapport.

La raison en est que la période qui leur est accordée pour se familiariser avec le dossier et l'analyse des renseignements nécessaires pour formuler des recommandations éclairées est étonnamment courte, soit trois mois tout au plus sinon moins, si les nominations sont faites en retard comme elles l'ont été cette année, ce qui a justifié notre demande de report de la date limite au 11 avril. Ce court délai nuit également à la préparation des soumissions et des autres documents utiles par les diverses parties directement touchées par le travail de la Commission et empêche les membres de la Commission de se familiariser directement avec les activités de la Commission.

Le fait de disposer d'un délai plus long pour préparer le rapport permettrait de régler un autre problème, soit celui de l'élection du président de la Commission par les deux membres. Étant donné qu'il n'existe aucune procédure particulière à cet effet, hormis la nécessité d'éviter toute apparence de partialité ainsi que pour satisfaire aux exigences de la *Loi sur la Cour provinciale*, cette fonction pourrait prendre du temps. Accorder un délai pour le choix du président, qui pourrait s'étendre même jusqu'au début de l'année pour laquelle les recommandations sont formulées, constituerait une mesure des plus utiles.

Il semble qu'il n'existe aucun empêchement pratique à une telle modification puisque le mandat de la Commission est de 3 ans, ce qui nous amène à notre deuxième proposition, qui porte sur la transition au nouveau système.

Malgré les difficultés susmentionnées, les membres de la Commission actuelle se sont familiarisés avec le vaste contexte historique, fédéral, interprovincial, légal et constitutionnel de la question et des analyses dont elle a besoin pour ses délibérations, tout comme l'avait fait la première Commission.

Pour une grande partie de son mandat de trois ans, on ne s'attend à rien de la Commission, sauf si la province ou le juge en chef lui confie une tâche en particulier.

Du point de vue de la province et des autres parties directement concernées, le changement de la composition de notre Commission à la fin de son mandat semblerait inutile.

La Commission propose donc, pour la transition au système ci-dessus proposé, que nous soyons autorisés à formuler les recommandations pour les années 2004 à 2006; et que la Commission nouvellement constituée en 2004 formule ses recommandations pour les années 2007, 2008 et 2009.

Si vous avez des questions concernant ces propositions, nous sommes évidemment disposés à vous rencontrer et à rencontrer par la même occasion les représentants de l'Association des juges de la Cour provinciale.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

Le président de la Commission sur la rémunération des juges,

Barry Toole

21, rue Grey
Fredericton (N.-B.)
E3B 1V6